

# DERECHO TRANSITORIO Y ADECUACIÓN DE PROCEDIMIENTOS EN LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: LA SEGURIDAD JURÍDICA EN ENTREDICHO

RAFAEL FERNÁNDEZ ACEVEDO

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. SOBRE LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA LPC. — III. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PLANTEA EL DERECHO TRANSITORIO EN GENERAL: 1. Aplicación inmediata o demorada de las normas procesales o procedimentales a los expedientes en tramitación; 2. Normas sin Disposiciones Transitorias; 3. Normas con Disposiciones Transitorias. — IV. EL DERECHO TRANSITORIO EN LA NUEVA LEY. — V. CONCLUSIÓN.*

## I.- INTRODUCCIÓN

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —en lo sucesivo, LPC— se configura como una Ley de carácter básico (1), aplicable, por tanto, a todas las Administraciones Públicas (tal

---

(1) Un profundo y brillante análisis sobre las Leyes básicas, y más en general sobre la concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puede verse en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 7.ª edición, Civitas, Madrid, 1995, págs. 287 y sigs. Por su parte, PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., *Formularios Administrativos Generales y Autonómicos. Adaptados a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a su desarrollo reglamentario estatal y autonómico*, 2.ª edición, Dykinson, 1995, pág. 334, señalan que «se trata de una Ley básica, al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, que despliega su vocación de aplicabilidad sobre todas las Administraciones Públicas, y permite incluir en este concepto de legislación básica a los Reales Decretos de adecuación dictados por el Gobierno, de acuerdo con la doctrina constitucional acerca del concepto de 'bases'».

como se desprende de su art. 1, *in fine* (2)). Esta Ley, ha dado contenido a la atribución llevada a cabo por el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución española, que otorga competencia exclusiva al Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el procedimiento administrativo común (3) y el sistema de responsabilidad de las mismas (4). Se logra, de este modo, lo que la pro-

(2) El artículo 1 de la LPC, bajo el epígrafe «Objeto de la Ley», dispone que «la presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas». Por su parte, el artículo 2 determina cuáles son esas Administraciones a las que resulta aplicable la Ley: la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

(3) Sobre lo que ha de entenderse por Ley reguladora del «procedimiento administrativo común», véanse, entre otros, los estudios realizados por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Reflexiones sobre «el Procedimiento Administrativo Común»*, en RAP núm. 131, mayo-agosto de 1993, págs. 7 y sigs, y por GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo*, en «Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí», Civitas, Madrid, 1989, págs. 570 y sigs. Paradójicamente, en claro contraste con este carácter común de la LPC, señalan GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, 4.<sup>a</sup> edición, Civitas, Madrid, 1993, pág. 447, que la nueva Ley renuncia «a imponer un mínimo de uniformidad en materias tales como la duración del procedimiento [...] o los efectos de la falta de resolución en plazo [...] o la apertura incondicionada que se hace en el artículo 107.2 al establecimiento por Ley de procedimientos de impugnación alternativos al recurso administrativo ordinario, etc.». Concluyen los citados autores afirmando que «hay, pues, razones para temer que la LPC desencadene un proceso de imposición progresiva de los particularismos sobre sus propios principios generales no muy distinto del que terminó destruyendo el sistema implantado hace cien años por la Ley Azcárate, en clara contradicción con la explícita exigencia constitucional de garantizar a los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18.<sup>a</sup>)». Por su parte, señala LÓPEZ-RAMÓN, F., *Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, en RAP núm. 130, enero-abril de 1993, pág. 124, que «el procedimiento administrativo común debe entenderse como el conjunto de garantías comunes a todos los procedimientos administrativos».

(4) Sobre el alcance de cada una de estas competencias otorgadas al Estado, puede verse, entre otros, SAINZ MORENO, F., *Principios y ámbito de aplicación de la L.P.C. En particular, artículos 1 a 3*, recogido en el libro colectivo coordinado por Pendás García, B., titulado «Administraciones Públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», Praxis, Barcelona, 1993, págs. 160-165, LÓPEZ-RAMÓN, F., *Reflexiones sobre el ámbito de aplicación...*, cit., págs 103-111 y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Reflexiones...*, cit.... Vid., así mismo, las consideraciones llevadas a cabo por el Tribunal Constitucional en el último párrafo del Fundamento Jurídico núm. 32 de la STC 227/1988, de 29 de noviembre (suplemento del BOE núm. 307, de 23 de diciembre; Boletín de Jurisprudencia Constitucional núm. 92 de 1988), que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y diversos conflictos positivos de competencia sobre la misma materia.

pia Ley en su Exposición de Motivos (5) califica de «marco jurídico de actuación común a todas ellas». Con este propósito, el legislador hubo de reformar las viejas Leyes de Procedimiento Administrativo de 1958 y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1956, recibiendo —no obstante— parte de su estructura y contenido (6) de forma casi literal. La nueva labor acometida por la LPC consiste, de este modo, según explica su Exposición de Motivos, en armonizar y concordar (7) la normativa administrativa básica con los principios y valores recogidos en la Constitución de 1978. Pero el objeto del presente trabajo no alcanza a examinar si se ha logrado o no ese propósito (8), sino que se contrae al análisis de algunos de los importantes problemas que el complejísimo y agotador proceso de puesta en vigor de la mencionada Ley ha planteado a lo largo de los más de tres años que han transcurrido desde su promulgación (9).

(5) En su Exposición de Motivos, núm. 4, párrafo primero, último inciso, señala: «Objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos».

(6) PENDÁS GARCÍA, B., *Estado de Administración, Estado de Derecho, eficacia administrativa: reflexiones preliminares sobre la L.P.C.*, en la obra colectiva coordinada por el propio autor «Administraciones Públicas y ciudadanos...», op. cit., pág. 6. Inexplicablemente, la derogación que opera la LPC sobre las dos Leyes citadas no ha sido completa, pues se mantienen vigentes algunas partes de ambas. En este sentido, resultan expresivas las consideraciones que realiza PENDÁS GARCÍA cuando señala que «ningún manual de técnica legislativa y ninguna directriz del Consejo de Ministros aconsejan mantener vivas partes inconexas de disposiciones pretéritas, cuando, en general, una buena jornada de trabajo técnico riguroso (en sede ministerial o parlamentaria) hubiera permitido integrar imperceptiblemente en la L.P.C. los preceptos que flotan ahora entre los restos del naufragio» (págs. 10 y 11).

(7) La LPC en su Exposición de Motivos (núm. 1, párrafo tercero) advierte que «es preciso ahora que el marco que regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas sea objeto de una adaptación normativa expresa que lo configure de forma armónica y concordante con los principios constitucionales».

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992*, en RAP núm. 130, enero-abril de 1993, pág. 207, afirma: «yo me permito dudar en términos generales de que los principios y valores constitucionales hayan encontrado cabal realización en el nuevo texto, sin perjuicio de que puedan encontrarse algunas novedades del mismo en que tal propósito parece haberse logrado».

(9) En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La problemática puesta en aplicación de la LPC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal*, en R.E.D.A., núm. 80, octubre-diciembre de 1993, págs. 657 y 658, habla con rotundidad de la «problemática —y propiamente caótica— entrada en aplicación» de la LPC, creadora de «la más grave de las inseguridades jurídicas imaginable, la que afecta a la vigencia misma de una norma cuyo papel en el ordenamiento es tan relevante y tan difícilmente sustituible».

## II.- SOBRE LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA LPC

Parece obvio, aunque nunca está de más recordarlo, que las Leyes entran en vigor conforme a lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, esto es, de acuerdo, en primer lugar, con lo que en ellas se disponga y faltando esta previsión, a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial que corresponda (como se trata de una Ley estatal, en el BOE). La primera tarea consistirá, por tanto, en analizar la propia Ley para saber si contiene o no la citada previsión. Se advierte así que en el segundo párrafo de su Disposición Final (Disposición que consta de dos párrafos, en el primero de los cuales se autoriza al Consejo de Ministros a proceder a su desarrollo reglamentario) se establece que «la presente Ley entrará en vigor tres meses después de su publicación en el 'Boletín Oficial del Estado'» (lo que tuvo lugar en el BOE núm. 285, de 27 de noviembre). En este momento, esto es, al tratar de determinar la fecha exacta de su puesta en vigor (para lo cual habremos de estar a lo previsto por el artículo 5.1 del Código Civil (10)), se plantea ya un primer problema, al existir una diferencia de redacción respecto de la que ha sido usual en nuestra tradición legislativa que ha previsto, por lo general, la entrada en vigor «a partir de» una determinada fecha, y no «después de» ese día (así, *v. gr.*, la Ley de Expropiación Forzosa establece que «la presente Ley entrará en vigor a los cuatro meses de su promulgación» —D.F. 1.ª—). Esta diferencia, prácticamente imperceptible, plantea, sin

(10) El artículo 5.1 del Código Civil establece que el cómputo de los plazos que hayan sido fijados por meses o años, se ha de realizar de fecha a fecha. Así lo entiende, por ejemplo, la Orden del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 1993 (BOPV núm. 54, de 22 de marzo), por la que se aprueban las Instrucciones para la aplicación de la LPC. En el mismo sentido se manifiesta la Orden Foral del Departamento de la Presidencia de Navarra 14/1993, de 17 de marzo (BON núm. 44, de 12 de abril), por la que se aprueban instrucciones en relación con la entrada en vigor de la LPC. Sin embargo, no parece aplicable, como apunta algún autor, lo dispuesto en los artículos 59 y 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, vigente antes de la entrada en vigor de la LPC, dado que los citados artículos se refieren, como resulta de su ubicación sistemática, a la notificación o publicación de los actos administrativos. Tal aplicación no cabría ni aun entendiendo la expresión «actos» en sentido amplio, comprensiva, como es sabido, de actos administrativos y de Reglamentos, puesto que como exponen los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso...I, op. cit.*, págs. 167-168, la Ley es expresión de la voluntad de la comunidad, mientras que el Reglamento es algo totalmente distinto, es producto de la voluntad de la Administración, organización vicarial de esa voluntad general. No cabe, por tanto, aplicar a una Ley lo supuestamente previsto para los Reglamentos.

embargo, alguna dificultad (11), encontrándose al menos dos posturas contradictorias: una, mayoritaria (12), entiende que la Ley entró en vigor el día 27 de febrero de 1993; otra, minoritaria (13), considera que lo hizo el día 28 de febrero (14). Ha de optarse por la primera solución, toda vez que no parece que el legislador haya querido realizar modificación alguna en la regulación de la puesta en marcha de la nueva Ley respecto de la que ha sido tradicional, limitándose a introducir (si bien de forma impremeditada, lo que lamentablemente es una tónica general en gran parte de la Ley (15)) una simple variación de estilo, a la que no se debe, sin embargo, dar mayor trascendencia. Con todo, no puede dejar de advertirse lo económico y sencillo que hubiera resultado utilizar una fórmula similar a la empleada por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuya Disposición Final Oc-

(11) Sobre las posibles implicaciones del uso de la expresión «tres meses después», en lugar de la usual «a los tres meses» *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, en RAP núm. 132, septiembre-diciembre de 1993, pág. 13., aunque el mismo autor reconoce que el problema de la fecha creado por la diferencia de redacción no pasa de ser una mera anécdota.

(12) Véase, por ejemplo, LÓPEZ MENUDO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*, en REDA núm. 81, enero-marzo de 1994, págs. 13-14. En el mismo sentido se manifiestan: la Instrucción del Principado de Asturias de 15 de marzo de 1993 (BOPAP núm. 69, de 24 de marzo), por la que se adoptan criterios sobre la aplicación de la LPC; la Circular conjunta de la Secretaría General de la Presidencia de Gobierno y de la Dirección General del Servicio Jurídico de Canarias, de 2 de marzo de 1993, por la que se establecen criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la LPC; la Instrucción del Gabinete Jurídico Central del Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, de 26 de febrero de 1993, por la que se aprueban los criterios sobre la aplicación de la LPC.

(13) Así, por ejemplo, PÉREZ ALVAREZ, M.A., *El derecho transitorio en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: su problemática*, en Revista Tapia núm. 80, febrero de 1995, págs. 51-52. Mantiene esta misma postura la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Administración Pública y de la Asesoría Jurídica General de la Junta de Galicia, de 22 de marzo de 1993 (DOG núm. 56, de 24 de marzo), «sobre la aplicación de determinados aspectos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo. Procedimientos administrativos y recursos administrativos: Derecho Transitorio».

(14) Algún otro autor ha señalado, como fecha de entrada en vigor, el día 26 de febrero de 1993; así, DAVARA RODRÍGUEZ, M.A., *El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en RAP núm. 131, mayo-agosto de 1993, pág. 478.

(15) En esta apreciación la doctrina es prácticamente unánime; *vid.*, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Un punto de vista sobre la nueva Ley...*, *cit.*, pág. 219, donde señala que: «[...] los defectos observados no responden a ningún criterio técnico o político determinado, sino que son debidos a una falta de atención suficiente [...]».

tava señalaba que «esta Ley comenzará a regir el día 1 de noviembre de 1958», evitándose de este modo, cualquier polémica al respecto.

Si se afronta, ahora, el examen de la regulación que del derecho transitorio (16) ha llevado a cabo la LPC, surge inmediatamente una nueva incertidumbre, de mayor calado aún: ¿qué es lo que entró en vigor el 27 de febrero de 1993, toda la Ley, sólo parte de la misma, o, como pretende el propio Ministerio para las Administraciones Públicas, ningún contenido de su texto? (17).

### III.- ALGUNOS PROBLEMAS QUE PLANTEA EL DERECHO TRANSITORIO EN GENERAL

Una nueva Ley supone un cambio en el ordenamiento jurídico, una innovación o un cataclismo, una mutación que puede resultar traumática o por el contrario, suave y armónica; al mismo tiempo, trae aparejada, en la mayoría de los casos, una modificación o derogación de otra norma que hasta entonces regulaba la materia. Ese cambio o modificación en la normativa puede afectar a la seguridad jurídica de sus destinatarios si, como sucede en ocasiones, no se define con nitidez cuál es la vigencia temporal de ambas normas ni qué regulación ha de aplicarse a las situaciones jurídicas pendientes al tiempo de la entrada en vigor de la nueva Ley (18). Para resolver esta dificultad,

(16) Al examinar la mencionada regulación, téngase en cuenta lo dispuesto por el Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto (BOE núm. 199, de 20 de agosto), que modifica la Disposición Adicional tercera y la Disposición Transitoria segunda, ambas de la LPC, en el sentido de ampliar el plazo fijado por ésta para proceder a la adecuación de los distintos procedimientos administrativos a lo dispuesto en la misma hasta dieciocho meses, esto es, hasta el día 27 de agosto de 1994 (originariamente el plazo concedido había sido de seis meses).

(17) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La problemática puesta en aplicación...*, cit., pág. 658, afirma que el Real Decreto-Ley acabado de citar ha producido el efecto de prorrogar «su *vacatio legis* de entrada en vigor por un año más; con un plazo de *vacatio* de un año y medio la Ley ha batido, probablemente, el récord absoluto de las Leyes durmientes», porque «se trata de una suspensión efectiva de su entrada en vigor», aunque ello «dista de estar claro en los términos literales del texto preceptivo». Para dicho profesor, en realidad, la labor de adaptación únicamente procede respecto de los efectos, estimatorios o desestimatorios, producidos por la falta de resolución expresa, pero el resultado verdaderamente pretendido, y tal vez logrado, ha sido el de someter toda la Ley a un período de inaplicación.

(18) En este sentido, el Tribunal Supremo ha afirmado que «un principio de 'seguridad jurídica' permite que en las normas que expresamente derogan a otras anteriores en el tiempo, se limiten y concreten los hechos y el ámbito temporal de los mismos que jurídicamente han de considerarse amparados por la norma derogada cuando entra en vigor la nueva; empleando para ello la técnica legislativa de las Disposiciones Transitorias, que

prácticamente todas las normas jurídicas contienen (o al menos así debería ser (19)) preceptos que disciplinan su régimen transitorio, o lo que es lo mismo, que regulan el paso de una Ley a otra nueva que la modifica o deroga. En las materias que hoy regula la LPC, el proble-

han de regular el régimen intertemporal de aquellas situaciones jurídicas individualizadas, que habiendo nacido al amparo de la norma derogada, no agotaron todos los efectos previstos en aquélla cuando se produjo la nueva que la deroga» (STS de 9 de junio de 1994, Sala 3.ª Sección 3.ª, Ponente: MARTÍNEZ SANJUÁN, Aranzadi 5153).

(19) No es infrecuente hallar normas que carecen de Disposiciones Transitorias. Así, por ejemplo, entre las normas procedimentales de adecuación a la LPC dictadas por algunas Comunidades Autónomas carecen de las citadas Disposiciones los Decretos aprobados por la Diputación General de Aragón 94/1993, de 28 de julio (BOA núm. 104, de 13 de septiembre); 220/1993, de 22 de diciembre (BOA núm. 150, de 31 de diciembre); 36/1994, de 23 de febrero (BOA núm. 31, de 9 de marzo); 59/1994, de 5 de abril (BOA núm. 47, de 18 de abril); 125/1994, de 7 de junio (BOA núm. 75, de 22 de junio); el Decreto del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias 21/1994, de 24 de febrero (BOPA núm. 64, de 18 de marzo), que aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador general; el Decreto del Gobierno de Canarias 164/1994, de 29 de julio (BOC núm. 102, de 19 de agosto), de adecuación de los distintos procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma de Canarias a la LPC; los Decretos Legislativos del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 15 y 16/1994, de 26 de julio (DOGC núm. 1928, de 1 de agosto), de adecuación de diversas Leyes a la LPC; el Decreto del Consejo de Gobierno de Extremadura 92/1993, de 20 de julio (DOE núm. 89, de 29 de julio), sobre expedición de copias auténticas, certificaciones de documentos públicos o privados y acceso a los registros y archivos; los Decretos de la Junta de Galicia 264 al 274/1994, de 29 de julio (DOG núm. 165, de 26 de agosto), de adecuación de los procedimientos administrativos de las distintas Consejerías; los Decretos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 75 y 78/1993 de 26 de agosto (BOCM núm. 203, de 27 de agosto y BOE núms. 271, de 12 de noviembre y 270, de 11 de noviembre, respectivamente); el Decreto Foral del Gobierno de Navarra 225/1994, de 14 de noviembre (BON núm. 145, de 2 de diciembre), que regula el procedimiento sancionador en desarrollo de la Ley Foral de protección de los animales; la Norma Foral de la Diputación Foral de Alava 17/1993, de 30 de mayo (BOTH A núm. 64, de 11 de junio), sobre régimen sancionador; la Norma Foral de la Diputación Foral de Vizcaya 1/1993, de 18 de febrero (BOV núm. 47, de 26 de febrero), de adaptación a la LPC de la Norma Foral de 13 de febrero de 1987 de elección, organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones Forales; la Ley de La Rioja 3/1995, de 8 de marzo (BOLR núm. 30, de 11 de marzo y BOE núm. 89, de 14 de abril), de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En el ámbito de la Administración General del Estado, carecen también de Disposiciones Transitorias el Real Decreto 1572/1993, de 10 de septiembre (BOE núm. 239, de 6 de octubre), por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento administrativo sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de la Función Estadística Pública; el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre (BOE núm. 306, de 23 de diciembre) por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros; el Real Decreto 969/1994, de 13 de mayo (BOE núm. 131, de 2 de junio), que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en las materias de zonas de interés para la Defensa Nacional, reclutamiento para el servicio militar y seguridad social de las Fuerzas Armadas; el Real Decreto 1694/1994, de 22 de julio (BOE núm. 183, de 2 de agosto), de adecuación a la LPC del Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual.

ma se ha resuelto, en términos generales, otorgando a la norma procedimental derogada lo que se conoce con el nombre de ultractividad (20), esto es, «[manteniendo] materialmente activo el Decreto procedimental que se hallaba vigente en el momento de la publicación de la nueva norma, permitiendo así que los procedimientos en curso se sigan rigiendo hasta su extinción por la normativa bajo la cual se incoaron» (21). Pero no es esta la única solución factible. Seguidamente se procede al examen de las distintas posibilidades.

### 1.- Aplicación inmediata o demorada de las normas procesales o procedimentales a los expedientes en tramitación

Cuando una nueva norma de carácter procedimental nace a la vida jurídica desplazando a otra que estuvo aplicándose hasta entonces, es frecuente que existan numerosos procedimientos que, habiendo comenzado a tramitarse con anterioridad a la misma, no han sido aún resueltos. La cuestión que se plantea entonces estriba en conocer conforme a cuál de ambas normas debemos continuar la tramitación de dichos expedientes hasta llegar a su resolución final. Las soluciones posibles son dos (22): la primera consistiría en continuar tramitando los procedimientos ya iniciados conforme a la normativa que estaba vigente en el momento de su incoación a pesar de haber sido derogada, disponiéndose de este modo su aplicación ultractiva, en el sentido en que esa noción acaba de ser definida (23). En tal caso, se podría decir que a la norma ulterior o derogante se le atribuye una eficacia demorada, de modo que, respecto de los mencionados procedimientos,

(20) La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 en su Disposición Transitoria establecía que «los expedientes ya iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor». En el mismo sentido se han manifestado, entre otras, las Leyes reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 y de Expropiación Forzosa de 1954, ambas en vigor.

(21) LÓPEZ MENUDO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992...*, cit., pág. 15.

(22) La doctrina del Tribunal Supremo se ha pronunciado en los siguientes términos: «a la hora de determinar la incidencia de las modificaciones de las reglas de procedimiento en los expedientes en tramitación cabe un doble sistema: A) El de la regulación aislada que da lugar a que cada acto del procedimiento haya de ajustarse a la norma vigente en el momento de su realización. B) el de la regulación conjunta, en el que todo el procedimiento, considerado como una unidad, debe regirse por una sola Ley. Este es el sistema de la Ley de Procedimiento Administrativo...» (STS de 18 de noviembre de 1991, Sala 3.ª- Sección 5.ª, Ponente: DELGADO BARRIO, Aranzadi 9744).

(23) Esta es la solución adoptada por la Ley de Contratos del Estado de 1965, hoy derogada, cuya Disposición Final primera establecía: «la presente Ley entrará en vigor el día 1 de junio de 1965, siendo de aplicación a los contratos que se preparen por la Administración con posterioridad a esa fecha».

el nuevo Derecho no habrá entrado aún en vigor. La segunda opción estribaría en aplicar a los expedientes en trámite la nueva regulación (se trata de una aplicación *pro futuro*, sin modificar, claro está, lo ya actuado), con lo que se le estaría asignando a dicha regulación eficacia inmediata (24), o como ha matizado algún autor, una cierta eficacia retroactiva (25). Durante cierto tiempo se mantuvo la teoría, incluso por el propio Tribunal Constitucional, de que las normas procedimentales o normas adjetivas, dado que no otorgan ni deniegan derechos a los particulares, pueden y deben ser inmediatamente eficaces, esto es, han de aplicarse a los expedientes no concluidos, a los procedimientos en los que todavía no se ha alcanzado la resolución final. Pero en determinados casos, el mantenimiento de dicho principio puede llegar a traspasar los límites estrictamente formales, incidiendo desfavorablemente sobre la esfera jurídica de los destinatarios, como sucede en el caso de las normas procedimentales de carácter sancionador, supuesto en el que el legislador habrá de ser sumamente cauteloso si no quiere incurrir en una contradicción con los postulados que, en dicha materia, proclama la Constitución.

(24) Así, por ejemplo, la vigente Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, cuya Disposición Transitoria primera —que lleva la rúbrica *No reajuste de actuaciones*—, establece: «los expedientes de contratación en curso en los que no se haya producido la adjudicación se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, sin que, no obstante, en ningún caso sea obligatorio el reajuste a la presente Ley de las actuaciones ya realizadas». En el mismo sentido, la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales señala: «los conflictos jurisdiccionales en curso seguirán tramitándose, cualquiera que sea su estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, si bien no retrocederán en su tramitación». Entre la diversa normativa de adecuación que se ha dictado también pueden hallarse ejemplos de normas que han optado por la eficacia inmediata, como sucede con el Decreto del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 278/1993, de 9 de noviembre (DOGC. núm. 1827, de 29 de noviembre), sobre el procedimiento de aplicación en los asuntos de competencia de la Generalidad, Procedimiento Sancionador, cuya Disposición Transitoria dispone: «los expedientes sancionadores que estén en tramitación en el momento de la entrada en vigor del presente Decreto se adecuarán a sus disposiciones por lo que se refiere a los trámites posteriores».

(25) Vid., LÓPEZ MENUDO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992...* cit., pág. 18, quien afirma: «la aplicación de una norma nueva a una situación jurídica viva, como es un procedimiento en marcha, implica en alguna medida un cierto efecto retroactivo». En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Normas transitorias del proceso administrativo*, publicado en «Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez», Tomo IV, Civitas, Madrid, 1996, pág. 4513, señala que «dada la especial configuración de los fenómenos procedimentales, se ha hablado de retroactividad de las normas reguladoras, al aplicarse a aquellos actos posteriores de un procedimiento incoado antes de entrar en vigor, si bien se pasó a una formulación más técnica y se habló de aplicación inmediata de la Ley...». Sobre este particular, puede verse, así mismo, el Fundamento Jurídico núm. 9 de la mencionada STC 227/1988, de 29 de noviembre.

En una primera aproximación, no puede afirmarse categóricamente que una de las dos opciones señaladas sea en todo caso más respetuosa con el principio de seguridad jurídica que la otra; por el contrario habrá que tener en cuenta las circunstancias concretas que se den en cada supuesto. Con todo, en la mayoría de los casos lo más prudente y respetuoso con el citado principio de seguridad jurídica será aplicar ultractivamente la norma derogada, disponiendo únicamente la eficacia inmediata de aquellas normas que resulten más favorables para los interesados, dejando, en determinados casos y con las prevenciones necesarias, que sean los propios interesados quienes elijan, de común acuerdo, entre una u otra norma (26).

El legislador habrá de optar por una de las posibilidades expuestas, opción que será expresada normalmente en las Disposiciones Transitorias que se añaden al cuerpo de la norma, en ausencia de las cuales habrá de ser el intérprete quien decida.

## 2.- Normas sin Disposiciones Transitorias

Para saber cuál ha sido la opción elegida por el legislador se ha de acudir a aquellos preceptos de la Ley procedimental que disciplinan el régimen transitorio de la misma. Esta regulación suele hallarse, como se ha dicho, en las Disposiciones Transitorias (aunque hay que advertir que no siempre es así (27)). Pero en ocasiones el legislador, consciente o inconscientemente, omite cualquier referencia al Derecho aplicable a los expedientes en tramitación, debiendo el operador jurídico suplir esa carencia, mediante una labor interpretativa que le permita definir la regulación aplicable a dichos procedimientos aún no conclui-

(26) Esta es la opción elegida por la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1964 al prescribir su Disposición Transitoria que «los expedientes de expropiación iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley se regirán por la legislación anterior. No obstante, si el particular y la Entidad afectados por la expropiación lo solicitaren durante la tramitación del expediente, y una vez en vigor esta Ley, será aplicable la nueva legislación, siguiéndose en ese supuesto los trámites y normas que en la misma se establecen». Por tanto, se ha optado por la ultractividad salvo que los interesados elijan la eficacia inmediata. Un ejemplo de Derecho comparado, en este mismo sentido, lo constituye la Ley Federal de 14 de julio de 1994, de Procedimiento Administrativo de México, cuyo Transitorio (*sic*) Tercero establece: «En los procedimientos administrativos [se exceptúan los recursos administrativos —Transitorio Segundo— y los procedimientos de conciliación y arbitraje —Transitorio Cuarto—] que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley» (tomado de la RAP núm. 138, septiembre-diciembre de 1995, págs. 439 y sigs.).

(27) La antigua Ley de Contratos del Estado de 1965, por ejemplo, disciplina su régimen transitorio en sus Disposiciones Finales.

dos, teniendo para ello siempre presente la necesidad de salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

Son varias las razones que pueden argüirse en apoyo de la ultractividad (28): en primer término, serenan la aplicación del Derecho, no introduciendo de improviso regulaciones procedimentales nuevas en procedimientos que están ya en marcha; por otro lado, evitar perjuicios a los interesados que habrán montado su estrategia conforme a una norma conocida y que no habrán podido prever el contenido de la nueva regulación, lo que se conoce como principio de protección de la confianza legítima (29); pero es que además, ante el silencio de la nueva Ley debe interpretarse ésta conforme a lo establecido en el artículo 2.3 del Código Civil, que impone la irretroactividad de las Leyes siempre que las mismas no dispongan expresamente (30) lo contrario, de donde se desprende que la aplicación retroactiva tendrá un carácter excepcional. Como quiera que sea, la LPC ha optado (siguiendo a su antecesora la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) por la ultractividad, por lo que ante el silencio de cualquier norma procedimental sectorial debe estarse a lo establecido en la Disposición Transitoria segunda de aquella Ley que contiene la regla a aplicar en tales supuestos (31). Pero aún se podría matizar esta afirmación enten-

(28) Cfr., LÓPEZ MENUDO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992...*, cit., pág. 18. Sin embargo, no se le escapa al citado autor que la opción por la eficacia inmediata también tiene argumentos en su favor, como es el de que puede entenderse que la *voluntas legislatoris* va encaminada a alterar la realidad con la mayor rapidez posible, eliminando situaciones que pueden considerarse como indeseables.

(29) Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso...I*, cit., pág. 90, quienes señalan que el citado principio de protección de la confianza legítima «si bien no es bastante para bloquear de forma radical todo intento de modificación de situaciones preexistentes por vía normativa, sí lo es para impedir el cambio brusco y por sorpresa, capaz de alterar de forma sensible una situación, en cuya perdurabilidad podía legítimamente confiarse, sin dar tiempo ni medios al afectado para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, especialmente cuando no existe un interés público perentorio que imponga el cambio de un modo insoslayable» (la cursiva es de los autores).

(30) Debe advertirse, no obstante, que la eficacia retroactiva tácita de una Ley no puede excluirse. En este sentido la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 15 de noviembre de 1986, sostuvo que «la declaración contenida en el artículo 2.3 del Código Civil, de que las Leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieran lo contrario, no excluye, claro está, que, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de una Ley (artículo 3.1 del Código Civil), pueda y deba interpretarse ésta como dotada de cierta eficacia retroactiva tácita».

(31) Como ha afirmado la anteriormente citada STS de 18 de noviembre de 1991 (aunque referida a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 resulta perfectamente trasladable a la LPC), «ha de destacarse a este respecto la significación que en nuestro ordenamiento jurídico corresponde a la Ley de Procedimiento Administrativo: dado que integra el Derecho General en la materia procedimental sus reglas reflejan principios con

diendo que la mejor solución se halla en atender a cada caso, a cada norma, y aplicar el nuevo Derecho inmediatamente sólo en aquellos supuestos en que, como ha sido ya apuntado, esa aplicación no colisione con el principio de seguridad jurídica o pueda resultar beneficiosa para los interesados en los procedimientos de que se trate. En todas las demás ocasiones la única solución posible sería la de la ultractividad.

### 3.— Normas con Disposiciones Transitorias

Sin embargo, lo común será que toda esta serie de inconvenientes que se acaban de exponer no lleguen a plantearse nunca dado que normalmente la propia norma procedimental disciplina de forma explícita su régimen transitorio. Esta previsión no es óbice para que en ocasiones surjan problemas en la interpretación y aplicación de las referidas normas transitorias, a veces más graves que aquellos que pretendían evitarse con dicha disciplina. La LPC es un buen ejemplo de lo que se acaba de afirmar, porque a pesar de haber optado por mantener la tradición de conceder ultractividad al Derecho anterior, incorpora ciertas precisiones que, lejos de clarificar, enturbian el tema objeto de este estudio.

Ha de señalarse que la mayor parte de las normas procedimentales de adecuación o adaptación a la nueva Ley que se han dictado hasta la fecha sí contienen una regulación propia de su Derecho Transitorio, optando casi siempre por la ultractividad, lo que parece, a primera vista, jurídicamente correcto, sobre todo teniendo en cuenta que es la propia LPC la que impone esta opción. Sin embargo, la regulación que recogen estas normas procedimentales adolece de cierta rigidez, pues no contemplan la posibilidad de una eficacia inmediata en aquellas ocasiones en las que podría resultar más favorable a la efectividad del ejercicio de los derechos por los interesados. En este orden de cosas, la Resolución de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa 433/39146/1994, de 5 de diciembre (BOE núm. 300, de 16 de diciembre), de simplificación de la documentación y

fuerza expansiva para regular los supuestos de modificaciones legislativas en aquel terreno que no contengan previsiones al respecto [...] destaca el 'claro valor general' de la disposición transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo», y por su parte, la STS de 28 de noviembre de 1988, Sala 4.ª, Ponente: DELGADO BARRIO, Aranzadi 9220, señala que «el principio fundamental del Derecho transitorio [...] es el de que el procedimiento iniciado bajo una cierta normativa ha de tramitarse y 'resolverse' con arreglo a ésta —así lo señala con claro valor general la Disposición Transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo».

otros aspectos del procedimiento de gestión en materia de pensiones militares, dado su carácter de norma claramente más beneficiosa para los interesados, establece en su apartado cuarto la obligación de adoptar todas las medidas tendentes a la agilización de los procedimientos ya incoados en la fecha de entrada en vigor de la misma (que tuvo lugar el 1 de enero de 1995), aunque sin llegar a disponer su eficacia inmediata (32).

Las Disposiciones Transitorias de las normas de adecuación, reguladoras de los distintos procedimientos suelen emplear, dentro de la opción por la ultractividad, una fórmula similar a la recogida por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (BOE núm. 106, de 4 de mayo), por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial: «Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas ya iniciados antes de la entrada en vigor del Reglamento que se aprueba por el presente Real Decreto se regirán por la normativa anterior» (33).

(32) El apartado cuarto citado dice así: «La Subdirección General de Costes de Personal y Pensiones Militares adoptará todas las medidas conducentes a agilizar los actuales procedimientos de gestión de pensiones de clases pasivas militares, de forma que se supriman todos aquellos trámites que retrasen en alguna medida el reconocimiento de una pensión, sustituyendo, cuando sea necesario, las restantes normas de procedimiento previstas en el Decreto 1599/1972, de 15 de junio».

(33) En iguales o parecidos términos se manifiestan la mayor parte de los Reglamentos dictados en el ámbito de la Administración General del Estado como, por ejemplo, el Real Decreto 1392/1993, de 4 de agosto (BOE núm. 191, de 11 de agosto), que aprueba el procedimiento sancionador de las infracciones administrativas en materia de control de cambios; el Real Decreto 1394/1993, de 4 de agosto (BOE núm. 191, de 11 de agosto), que aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de Monopolio de Tabacos; el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (BOE núm. 189, de 9 de agosto), que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora; el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero (BOE núm. 95, de 21 de abril) por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; el Real Decreto 441/1994, de 11 de marzo (BOE núm. 84, de 8 de abril), de adecuación a la LPC de los procedimientos relativos a la concesión, mantenimiento y modificación de los derechos de propiedad industrial; el Real Decreto 1728/1994, de 29 de julio (BOE núm. 183, de 2 de agosto), que adecua los procedimientos relativos a determinados derechos económicos en materia de Seguridad Social y acción social en el ámbito de la Administración Militar; el Real Decreto 1729/1994, de 29 de julio (BOE núm. 211, de 3 de septiembre), que aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador aplicable a los Habilitados de Clases Pasivas; el Real Decreto 1733/1994, de 29 de julio (BOE núm. 183, de 2 de agosto), que adecua a la LPC los procedimientos en materia de Mutualismo administrativo y Fondo especial de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado; el Real Decreto 1734/1994, de 29 de julio (BOE núm. 183, de 2 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos relativos a las prestaciones sociales y económicas para la integración social de

Sin embargo, el Real Decreto 803/1993, de 28 de mayo (BOE núm. 128, de 29 de mayo), de modificación de determinados procedimientos tributarios, impone su eficacia inmediata a los expedientes iniciados después de la entrada en vigor de la LPC y que no hayan sido resueltos a la entrada en vigor del mismo, debiéndose continuar su tramitación conforme a la nueva normativa (aunque no se modifique lo ya actuado), salvo que conforme al artículo 42.2 de la LPC, el plazo de resolución de dichos procedimientos hubiese finalizado antes de la puesta en vigor del Real Decreto. Más adelante se tratará el tema de las repercusiones que podría tener esta regulación contraria a la contenida en la LPC. La mencionada norma tributaria establece, sin embar-

los minusválidos, las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y las pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles; el Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre (BOE núm. 240, de 7 de octubre), que aprueba determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior. Además, llevan fecha de 5 de agosto de 1994, catorce Reglamentos más: el Real Decreto 1764/1994 (BOE núm. 200, de 22 de agosto), de adecuación a la LPC de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos en materia de retribuciones y de gestión de personal de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado; el Real Decreto 1765/1994 (BOE núm. 198, de 19 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal relativos a los miembros del Ministerio Fiscal y al personal al servicio de la Administración de Justicia; el Real Decreto 1766/1994 (BOE núm. 198, de 19 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de clases pasivas militares; el Real Decreto 1767/1994 (BOE núm. 198, de 19 de agosto) de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos retributivos y de gestión de personal en el ámbito militar; el Real Decreto 1768/1994 (BOE núm. 200, de 22 de agosto), que aprueba el Reglamento regulador de los procedimientos en materia de otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos en el ámbito del Monopolio de Tabacos y de distribución del Timbre del Estado; el Real Decreto 1769/1994 (BOE núm. 198, de 19 de agosto), de adecuación a la LPC de las normas reguladoras de los procedimientos de Clases Pasivas; el Real Decreto 1770/1994 (BOE núm. 198, de 19 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de clasificación y de revisión de clasificaciones en el ámbito de la contratación administrativa; el Real Decreto 1771/1994 (BOE núm. 198, de 19 de agosto), de adaptación de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos en materia de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre y de residuos tóxicos; el Real Decreto 1772/1994 (BOE núm. 199, de 20 de agosto), de adecuación de procedimientos en materia de transportes terrestres, aviación civil y marina mercante, y que a su vez aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador de las infracciones en el ámbito de la Marina Civil; el Real Decreto 1773/1994 (BOE núm. 199, de 20 de agosto, corrección de errores en BOE núm. 250, de 19 de octubre), de adecuación de diversos procedimientos en materia de Telecomunicaciones; el Real Decreto 1775/1994 (BOE núm. 199, de 20 de agosto), de adecuación de determinadas normas procedimentales en materia de agricultura, pesca y alimentación; el Real Decreto 1777/1994 (BOE núm. 199, de 20 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal; el Real Decreto 1778/1994 (BOE núm. 199, de 20 de agosto, corrección de errores en BOE núm. 250, de 19 de octubre), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones; el Real Decreto 1810/1994 (BOE núm. 199, de 20 de agosto), de adecuación de los procedimientos de Mutuality Judicial y Fondo Especial de la Mutualidad General Judicial.

go, la ultractividad del Derecho anterior en lo que se refiere a los expedientes de fraude de Ley que se hallen en tramitación en el momento de su puesta en vigor.

Queda por resolver aún una cuestión más, a saber, ¿qué debe entenderse por procedimiento? Ha quedado claro que la mejor solución a la hora de resolver los problemas que plantean los cambios normativos de carácter procedimental es la de otorgar ultractividad a la norma derogada, es decir, continuar aplicándola a los procedimientos que ya habían sido iniciados antes de la entrada en vigor de la nueva regulación. Mas, si como sucede en muchos casos, esos procedimientos concluyen con posterioridad (o incluso antes, pero estando todavía vigente el plazo para recurrir la resolución que pone fin a los mismos), ¿qué regulación debemos aplicar a los recursos administrativos que quepa plantear? Si se entiende por procedimiento toda la vía administrativa, incluyendo por tanto, los procedimientos de recurso, se habrá de aplicar la vieja normativa también a esta fase, aunque el recurso haya sido interpuesto después de la entrada en vigor de la nueva Ley (34). Si por el contrario se entiende que las distintas fases constituyen procedimientos independientes, autónomos, que cuando se interpone un recurso administrativo se está abriendo un nuevo procedimiento, si esa interposición tuvo lugar una vez que la nueva regulación ya había entrado en vigor, será ella misma la que disciplinará ese procedimiento de recurso. Parte de la doctrina se decanta por esta última solución, entendiéndose así, que la interposición de un recurso administrativo abre un nuevo procedimiento (35). Esta es, a su vez, la interpretación que asumen la Instrucción de la Subsecretaría para las Admi-

(34) Esta es la postura adoptada por el Tribunal Supremo tras la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuya Disposición Transitoria es casi idéntica a la Disposición Transitoria segunda de la LPC, tal como afirma GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Incidencia de la nueva Ley...*, cit., págs. 15 y 16. Este autor parece decantarse también por esta solución, afirmando con rotundidad que hacerlo por cualquier otra «es manifiestamente contrario a la seguridad jurídica».

(35) LÓPEZ MENUÑO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992...*, cit., pág. 21, «[...]es la fecha de su iniciación, sea en vía de petición o de recurso, la que determinará el derecho aplicable según las normas transitorias de la LPC antes transcritas. En muchos casos, el propio interesado se encontrará con la posibilidad de optar por uno u otro régimen; tal ocurrirá en los supuestos en que el plazo para accionar o recurrir se encuentre 'a caballo' del *dies* determinativo de la entrada en vigor de la nueva regulación». Advierte, sin embargo, el citado autor que «no puede desconocerse que en contra de la solución que estimamos correcta, podría argüirse que un cambio repentino en el régimen de los recursos utilizables podría chocar [...] con las exceptativas del interesado, pues la actividad de éste en un concreto procedimiento puede y suele estar en función de los medios defensivos con que cuenta en lo sucesivo y, por tanto, la alteración sobrevenida de estos medios puede frustrar su confianza en la estabilidad del ordenamiento actual, en función del cual quizás actuara de una forma y no de otra» (pág. 20).



nistraciones Públicas, de 24 de febrero de 1993, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor de la LPC, la Resolución de la Consejería de Presidencia y Administración Pública y de Asesoría Jurídica General de la Junta de Galicia, de 22 de marzo de 1993, sobre el Derecho Transitorio en la LPC (36), la Orden del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del País Vasco, de 16 de marzo de 1993, que aprueba las instrucciones para la aplicación de la LPC (37), la Circular conjunta de la Secretaría General de la Presidencia de Gobierno y de la Dirección General del Servicio Jurídico de Canarias, de 2 de marzo de 1993, por la que se establecen criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la LPC y la Resolución del Director del Gabinete Jurídico Central del Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, de 26 de febrero de 1993, que aprueba los criterios sobre la aplicación de la nueva Ley. Sin embargo, parece, en general, más conforme con el principio de seguridad jurídica no modificar de improviso el sistema de recursos puesto en manos de los particulares (salvo que el nuevo sea más garantista, requisito que no parece concurrir en este caso), pudiéndose llegar incluso a arbitrar la fórmula de que el propio interesado pueda optar por una u otra solución. Se admitiría, así, de acuerdo con el principio de tutela judicial efectiva (plenamente trasladable al ámbito del procedimiento administrativo al configurarse éste como un presupuesto procesal) que el interesado plantease uno u otro tipo de recurso.

#### IV. EL DERECHO TRANSITORIO EN LA NUEVA LEY

A. La LPC parece haber diseñado su puesta en vigor de forma escalonada, por fases o por etapas, de modo tal que no tiene en realidad una vigencia plena, total, hasta el transcurso de todas ellas. Como ha quedado dicho, la Ley entró en vigor el día 27 de febrero de 1993, conforme establece su Disposición Final, párrafo segundo; en principio por tanto, es a partir de la citada fecha cuando empieza a desplegar sus efectos. Esta Disposición Final ha de ponerse en relación a su vez,

(36) «Por su propia naturaleza los recursos son procedimientos administrativos» dice la instrucción segunda en su apartado b). En el mismo sentido se manifiesta la Resolución de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas de La Rioja, de 25 de junio de 1993 (BOLR núm. 80, de 1 de julio), por la que se aprueban instrucciones sobre aplicación de la LPC, en materia de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma.

(37) «[...]considerando que los recursos constituyen procedimientos separados y distintos de los que hubieran producido los actos objeto de los mismos [...]».

con la Disposición Transitoria segunda, punto 1, cuyo tenor literal es el siguiente: «A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior». Por tanto, todos los procedimientos que estuvieran en marcha el día 27 de febrero de 1993, continuarán rigiéndose por la norma vigente en el momento de su incoación y en lo no regulado en la misma o, en su defecto, por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. La LPC ha otorgado, pues, ultractividad al Derecho procedimental que ella deroga.

La duda que inmediatamente surge es la de si esa ultractividad alcanza a todos sus preceptos, o por el contrario sólo afecta a los que regulan el procedimiento propiamente tal y no a los que operan sobre la organización o el régimen jurídico de los actos administrativos o cualquier otra materia que no constituya parte del procedimiento. A pesar de que una interpretación literal de la Disposición Transitoria segunda, punto 1, de la LPC llevaría a la inaplicación total de ésta a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, parece claro que ese criterio carece de sentido pues nada justifica que tras el 27 de febrero de 1993 deban aplicarse los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 en aspectos que no disciplinan directamente el procedimiento, como los referidos a la nulidad de los actos, publicación o notificación, motivación, cómputo de plazos, etc. (38). Estas consideraciones ponen de manifiesto la importancia y la necesidad de distinguir lo que sea el régimen jurídico de las Administraciones Públicas de lo que sea el procedimiento administrativo común, pues sólo así podrá definirse qué partes de la Ley entraron en vigor el día 27 de febrero de 1993 y cuáles no. Habrá que entender, en consecuencia, que aquellos preceptos que regulan aspectos estrictamente procedimentales, no son de aplicación a los procedimientos iniciados con anterioridad a la mencionada fecha, aunque todavía siga en curso su tramitación. Tampoco serán de aplicación a los procedimientos cuyas normas reguladoras no se hubieran adecuadas a la LPC, aun cuando se hubieran iniciado con posterioridad a su puesta en vigor. En

(38) Cfr., LÓPEZ MENUDO, F., *Reflexiones sobre la Ley 30/1992...*, cit., págs. 22-24, donde afirma con rotundidad que «como quiera que las reglas que disciplinan el mecanismo transitorio previsto por la Ley 30/1992 solamente aluden al 'procedimiento' [...]—lo que hay que entender como el conjunto de normas que por su propia naturaleza y contenido contribuyen directamente a la construcción del iter que lleva a una resolución definitiva— sólo éstas habrán de reputarse como reglas afectadas por la Disposición Transitoria Segunda 1 [...], o sea, sólo éstas quedarán relegadas por virtud de la permanencia en el tiempo o ultractividad de las reglas existentes con anterioridad a la LPC. Por tanto, todas las demás serán plenamente aplicables a partir del día 27 de febrero de 1993, y esto con carácter absoluto».

este último supuesto, las reglas de carácter procedimental se aplicarán a partir de la entrada en vigor de la normativa de adaptación o, en su defecto, a partir del décimo octavo mes de su entrada en vigor —27 de agosto de 1994—. Pero no ha sido este el criterio adoptado por las distintas Administraciones Públicas, que en su inmensa mayoría han considerado la LPC como totalmente inaplicable, siguiendo así el criterio establecido en la Instrucción del MAP, de 24 de febrero de 1993, que no ha perseguido otra cosa que diferir la producción de efectos de la totalidad de la Ley hasta la aprobación de las diversas normas de adecuación o hasta la finalización del plazo para llevar a cabo dicha adecuación. No es menos cierto, sin embargo, que habría sido casi imposible que todas esas Administraciones Públicas hubieran coincidido en discernir qué partes de la nueva Ley resultaban aplicables y cuáles no, lo que unido al hecho de que la propia Ley ha renunciado a dar un criterio único con el que resolver ese problema (al igual que ha sucedido con la Instrucción del MAP que bien pudiera haber fijado algunas pautas en el sentido apuntado), hace que de hecho resulte más seguro el criterio de la inaplicación absoluta, aunque dicho criterio resulte también más perjudicial para los ciudadanos al no aplicarse aquellas partes de la Ley que han supuesto sin duda un avance respecto del Derecho anterior.

Por lo que se refiere a aquellos procedimientos que se hubieran iniciado con posterioridad al día 27 de febrero de 1993 pero antes de la entrada en vigor de la correspondiente norma de adecuación o en su defecto antes del 27 de agosto de 1994, ha de sostenerse la misma solución apuntada, esto es, considerar aplicables las disposiciones de la LPC referidas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y no aplicables las normas procedimentales a las que han de adaptarse dichos procedimientos (si acaso con la excepción de las normas de procedimiento que hayan sido reguladas por la Ley de forma tan exhaustiva que no se hallen necesitadas de adecuación o adaptación alguna) (39).

B. Surge en este momento una duda adicional: ¿a partir de qué momento debe aplicarse el «nuevo» sistema de recursos establecido

(39) En este sentido, PÉREZ ALVAREZ, M.A., *El Derecho transitorio en la nueva Ley...*, cit., pág.58, afirma que «algunas de las materias de naturaleza procedimental que se regulan en la nueva Ley [...] resultan de plena aplicación [...], concretamente aquellas cuya regulación es completa y exhaustiva, de tal modo que no requieren de adaptación o adecuación alguna». Por tanto, aunque un determinado precepto de la LPC tenga carácter procedimental, si lleva a cabo una regulación completa y no necesita por ello (o no permite) la entrada en juego de una norma procedimental sectorial o especial, no podrá ser objeto de adecuación con lo que bien podría parecer falto de sentido el demorar la producción de efectos del citado precepto más allá del 27 de febrero de 1993.

por la LPC?, ¿precisa el citado sistema de adecuación? La respuesta va a depender, como se dijo, del punto de partida adoptado: si se entiende que los recursos forman parte del procedimiento del que traen causa o no. Pero además dependerá también de la solución que se de a la segunda pregunta. Así las Instrucciones aprobadas en Galicia, Cataluña y Canarias, antes mencionadas, y la Orden de la Consejería de Presidencia de Cantabria, de 10 de agosto de 1993 (BOC núm. 166, de 20 de agosto), por la que se aprueban instrucciones sobre la aplicación de la LPC, afirman no sólo que la interposición de un recurso abre un nuevo procedimiento sino que, además, la regulación que sobre este punto realiza la Ley no está necesitada de adaptación o adecuación alguna (40). Esta última solución parece más acorde con la LPC porque la regulación exhaustiva que la misma Ley realiza de los recursos administrativos hace de todo punto innecesario someterla a un proceso de ese tipo. Sin embargo, parece no entenderlo así la Instrucción del MAP, pues además de señalar que los recursos «de acuerdo con la Disposición Adicional 3.ª de la LPC, se encuentran sometidos al proceso de adecuación», termina por afirmar que «aunque el régimen jurídico que la LPC establece respecto de los recursos administrativos pueda no exigir norma alguna para su adaptación a la nueva Ley, hasta tanto no se cumpla el plazo previsto en la Disposición Adicional 3.ª, deberán admitirse y tramitarse los recursos administrativos que se presenten de acuerdo con el régimen previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 contra las disposiciones y los actos administrativos dictados antes del 27 de agosto de 1993 o, en su caso, de la entrada en vigor de la correspondiente norma adecuada» (41). Aunque, como aquí se mantiene, este enfoque es desacertado

(40) Entiende la Resolución de la Junta de Galicia que la LPC «establece un nuevo régimen jurídico de recursos administrativos que en sí mismo no requiere adecuación reglamentaria (el recurso ordinario es una nueva figura, en lugar de los anteriores recursos de reposición y alzada)». Por su parte, la Instrucción catalana afirma, con acierto, que «al margen de otras interpretaciones también posibles, parece más procedente entender que el régimen de recursos que establece la LPC es de aplicación directa a partir de la entrada en vigor de esta Ley, ya que este régimen es una materia no susceptible de desarrollo y adecuación, sin perjuicio de la previsión que hace el artículo 107.2 de la citada LPC. De acuerdo con lo anterior, todas las resoluciones que hayan de ser notificadas o publicadas con posterioridad a la entrada en vigor de la LPC (27 de febrero de 1993) habrán de citar los nuevos recursos».

(41) La misma posición mantiene la Instrucción del Principado de Asturias, de 15 de marzo de 1993 (BOPAP núm. 69, de 24 de marzo), por la que se adoptan criterios sobre la aplicación de la LPC y la Resolución de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas de La Rioja, de 25 de junio de 1993 (BOLR de 1 de julio), por la que se aprueban instrucciones sobre la aplicación de la LPC en materia de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma. Por su parte, LÓPEZ MENUDO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992...*, cit., pág. 20, criticando la postura adoptada por la Ins-

ha sido seguido fielmente por los Reglamentos de adecuación dictados en el ámbito general del Estado (42). Debe señalarse no obstante, que del tenor literal de esta Instrucción no se puede colegir la imposibilidad de utilizar el nuevo sistema de recursos a partir del día 27 de febrero de 1993, puesto que sólo ordena admitir y tramitar los interpuestos conforme a la normativa anterior (43); cabría así interpretar que se está permitiendo a los interesados optar por la vía que mejor les convenga. La posibilidad de utilizar el sistema derogado durante tan largo plazo podría de hecho generar algún efecto positivo, como por ejemplo, la eventualidad de recurrir en sede administrativa una disposición de carácter general, lo que ha sido prohibido por el artículo 107.3 de la LPC. No puede dejar de subrayarse, sin embargo, que la citada Instrucción del MAP genera confusión, al haber dado lugar a interpretaciones opuestas por los distintos órganos administrativos, cada uno de los cuales ha ofrecido en sus resoluciones un pie de recursos completamente distinto ante situaciones idénticas lo que ciertamente contraviene el principio de seguridad jurídica.

Esta es, en definitiva, la *primera etapa o fase* de las que componen la puesta en vigor de la nueva Ley, en la que puede apreciarse que ésta sigue el modelo apuntado por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, estableciendo así mismo la ultractividad, esto es, que aquellos procedimientos que fueron incoados con arreglo a unas normas, sigan tramitándose hasta su conclusión de conformidad con las mismas, a pesar de que se haya producido la entrada en vigor de una nueva regulación. Esta solución, en principio, y pese a las dudas planteadas, puede estimarse correcta.

trucción del MAP de 24 de febrero de 1993, señala que «tal solución no está justificada ya que en verdad no hay nada que 'adaptar' en lo que atañe a los recursos; en este ámbito la cuestión no consiste más que en aplicar o no aplicar los que la nueva Ley diseña».

(42) Dichos Reglamentos transcriben miméticamente la siguiente fórmula: «a las resoluciones de los procedimientos a que hace referencia el apartado anterior —los incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento de que se trate—, adoptadas con posterioridad a su entrada en vigor, se les aplicará el sistema de recursos establecido en el capítulo II del Título VII de la LPC». *Vid.*, por ejemplo, el Real Decreto 1728/1994, de 29 de julio (BOE núm. 183, de 2 de agosto), por el que se adecuan a la LPC los procedimientos relativos a determinados derechos económicos en materia de Seguridad Social y acción social en el ámbito de la Administración Militar. Por tanto, si la resolución de un determinado procedimiento tiene lugar antes de la entrada en vigor del Reglamento de adecuación, el sistema de recursos será el de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

(43) Esta posibilidad es permitida por la Resolución de la Junta de Galicia, de 22 de marzo de 1993, sobre el derecho transitorio en la LPC, ya mencionada, al disponer que tras la entrada en vigor de la citada Ley, el recurso que debe interponerse es el ordinario regulado en la misma, aunque señala a su vez que «se deberán admitir y tramitar los recursos administrativos que se presenten de acuerdo con el régimen anterior».

C. La *segunda etapa* en la puesta en marcha de la LPC viene configurada por dos disposiciones: de un lado, por la Disposición Adicional tercera (modificada por el Real Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, ya citado), que establece: «reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca»; de otro lado, por la Disposición Transitoria segunda, punto 2: «los procedimientos iniciados durante el plazo de adecuación contemplado en la Disposición Adicional tercera se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior que les sea de aplicación, salvo que con anterioridad a la expiración de tal plazo haya entrado en vigor la normativa de adecuación correspondiente, en cuyo caso, los procedimientos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor, se regularán por la citada normativa». Puede, por tanto, establecerse esta segunda etapa en la fecha de entrada en vigor de los diversos Reglamentos de adecuación que se hayan dictado durante ese periodo de adaptación de dieciocho meses o, en su defecto, en el día 27 de agosto de 1994.

Esta segunda fase plantea no pocos problemas, como se advertirá en seguida. El primero de ellos viene determinado por la propia *necesidad de la adaptación*. La Ley ordena adecuar todas las normas administrativas de carácter procedimental existentes a la regulación que en ella se contiene. La razón que lo explica estriba en que la mayor parte de los procedimientos habían sido objeto de regulaciones especiales al amparo de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y, claro está, de acuerdo con sus normas. La especialidad de estas regulaciones se debe a la complejidad de la moderna acción administrativa, que se desenvuelve en un número cada vez mayor de sectores lo que imposibilita el que en un solo procedimiento tipo pueda tener encaje toda la actuación de las Administraciones Públicas (44). Dictada

(44) Señala LÓPEZ-RAMÓN, F., *Reflexiones...*, *cit.*, pág. 123, que «el concepto de procedimiento administrativo común no debe entenderse como un procedimiento homogéneo e invariable en todos los sectores de actuación administrativa. Tal concepción, al margen de su incompatibilidad [...] con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sería prácticamente inviable, pues requeriría analizar las exigencias de todos los sectores de intervención administrativa, alcanzando la correspondiente normativa unas dimensiones difícilmente manejables». A su vez, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso... II*, *cit.*, pág. 439, advierten como ya en la elaboración de la primera Ley de Procedimiento Administrativo del Derecho comparado, nuestra Ley de 19 de octubre de 1889, el diputado Sr. AZCÁRATE señaló que «no es posible, dada la índole de la Administración y lo complejo de sus funciones, formular en una ley un sólo procedimiento para el desempeño de todas sus dependencias».

una nueva Ley resultaba necesario modificar esos procedimientos para hacerlos acordes con la nueva normativa, que ha variado en buena medida la regulación de ese procedimiento tipo o procedimiento general. Por ello la LPC otorga al Consejo de Ministros un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor (el día 27 de febrero de 1993) para llevar a cabo la mencionada adecuación. El plazo finalizaba entonces el día 27 de agosto de 1993. Sin embargo, al emprender la tarea, se detectó la existencia de una gran cantidad de normas procedimentales necesitadas de adaptación, exactamente, según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, «1893 normas que contienen reglas procedimentales». En virtud de dicho Real Decreto-ley se amplió, entonces, el plazo de adecuación de seis a dieciocho meses, finalizando dicho plazo el 27 de agosto de 1994.

En esta segunda etapa de puesta en marcha de la LPC se plantea una nueva interrogante al tratar de determinar *cuándo debe entenderse producida esa adecuación* de las normas especiales reguladoras de los diversos procedimientos administrativos. Es este un problema clave, pues sólo a partir del momento en el que se entienda producida dicha adaptación pasará el correspondiente procedimiento a regirse por la nueva normativa (con el tope máximo del 27 de agosto de 1994, a partir del cual, aunque la adecuación no se haya producido, la Ley ya está plenamente en vigor).

En este orden de cosas, parece conveniente acudir, para salvaguardar la seguridad jurídica, a un criterio puramente formal, considerando producida la adaptación cuando lo declare expresamente la norma procedimental especial de que se trate, y ello aunque del examen de la misma se advierta que algunos de sus preceptos pese a ser contrarios a la LPC no han sido adecuados (45) (dichos preceptos, claro es, habrán de entenderse derogados por la Disposición Derogatoria primera de la Ley). Y esto es precisamente lo que ha ocurrido. El examen de las distintas normas de adecuación dictadas tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito de las distintas Comunidades Autónomas pone de manifiesto que la gran mayoría se han limitado a establecer el plazo máximo para resolver y el sentido, estimatorio o desestimatorio, que la falta de esta resolución conlleva, lo que concuerda con el tenor literal de la mencionada Disposición

(45) Vid. LÓPEZ MENUDO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992...*, cit., pág. 26. El mismo autor señala más adelante, que ello «[...] no significa, claro es, que los procedimientos objeto de adecuación, por el sólo hecho de aparecer como homologados, se beneficien por ello de una supuesta presunción de concordancia con la LPC. Esto es algo insusceptible de ser presumido, pudiendo ser objeto de contrastación y control en todo momento».

Adicional tercera. Como excepción a esta exigua adaptación, los diversos procedimientos sancionadores han sido objeto de una pormenorizada regulación por vía reglamentaria, lo que sin duda se ha debido a que la nueva Ley deroga el procedimiento sancionador contenido en la de Procedimiento Administrativo de 1958, pero no contiene uno nuevo, limitándose a establecer simplemente unos principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador, en su Título IX.

Por otra parte, el legislador parece haber olvidado la existencia de ciertos procedimientos que carecen de una norma de carácter especial o sectorial que los discipline, esto es, procedimientos que no cuentan con una tramitación predeterminada *ad hoc* (46), en los cuales el instructor ha de actuar guiándose únicamente de las reglas generales contenidas en el Título VI de la LPC. En estos casos, al tratarse precisamente de procedimientos no formalizados, no existe necesidad, ni posibilidad, de llevar a cabo adecuación alguna, por lo que todos los expedientes de este tipo que hayan sido iniciados a partir del día 27 de febrero de 1993 deberán tramitarse de acuerdo con las normas contenidas en la LPC.

En otro orden de cosas, sucede que la Disposición Adicional tercera autoriza a *llevar a cabo la tan citada adecuación a través de normas de carácter reglamentario* cualquiera que sea el rango de la disposición que se pretenda adaptar. De este modo, aunque la norma procedimental sectorial tenga rango de Ley, su adecuación será llevada a cabo, y así ha sido en la mayoría de los casos, a través de una norma con rango reglamentario. La opción elegida por el legislador estatal ha sido objeto de críticas prácticamente unánimes por parte de la doctrina, a pesar de que pueda considerarse necesaria para posibilitar la adaptación normativa de los numerosísimos procedimientos existentes en tan corto espacio de tiempo. Dicha opción no parece, desde luego, la más conforme con el principio de jerarquía normativa y resulta dudosa su constitucionalidad dada la reserva material de Ley establecida por el artículo 105.c) de la Constitución española. Habría sido más respetuoso con el citado principio de jerarquía normativa habilitar al Gobierno a modificar o adaptar aquellos procedimientos disciplinados en una norma con rango de Ley a través de la técnica del

(46) Cfr. LÓPEZ MENUDO, F., *El régimen transitorio de la Ley 30/1992...*, cit., pág. 21, donde se refiere a las «actuaciones administrativas que carecen de un procedimiento especial preestablecido». Este autor señala, a su vez, que el MAP, en su Instrucción de 24 de febrero de 1993, parece haber ignorado la existencia de este tipo de procedimientos en su afán por demorar la puesta en práctica de la LPC hasta el 27 de agosto de 1993 (ténase en cuenta que la Instrucción del MAP es anterior a la ampliación del plazo concedido para llevar a cabo la adecuación hasta el mismo día de 1994).

Decreto Legislativo (47), lográndose de ese modo la misma rapidez y efectividad que se pretende con la «deslegalización» practicada por la Adicional tercera. Esta ha sido la alternativa elegida por la Ley de Cataluña 2/1994, de 24 de marzo (DOGC núm. 1879, de 30 de marzo de 1994), que autoriza al Gobierno de la Generalidad a realizar la adecuación de determinadas Leyes procedimentales a la LPC a través de Decretos Legislativos (48). Hay que advertir, no obstante, que ésta ha sido la única Comunidad Autónoma que ha empleado dicha técnica, que parece a todas luces, debe subrayarse, más correcta. El resto de las Comunidades Autónomas han optado, bien por dictar una Ley que contiene idéntica autorización que la Disposición Adicional aquí estudiada, habilitando al Gobierno autonómico correspondiente para adaptar normas procedimentales con rango de Ley mediante Reglamentos (49),

(47) Sobre esta importante técnica de la delegación legislativa o, más concretamente, sobre la delegación recepticia, puede verse, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso... I, cit.*, págs. 247-261.

(48) En virtud de dicha autorización el Gobierno autonómico dictó los Decretos Legislativos 15 y 16/1994, de 26 de julio (DOGC núm. 1928, de 1 de agosto). La Exposición de Motivos de la Ley de delegación señala que «de acuerdo con la Ley, corresponde a la Generalidad de Cataluña, en ejercicio de sus competencias, proceder a la citada adaptación, que debe incluir las normas con rango de Ley que regulan procedimientos administrativos sectoriales, según lo que resulta de dicha disposición adicional tercera, y la modificación de los regímenes sancionadores y de recursos en aquello que proceda, sin perjuicio de la adaptación de las normas reglamentarias que le corresponde realizar al Gobierno. En este sentido, dado que se dispone de un plazo perentorio para llevar a cabo la citada adaptación y que ésta debe consistir sustancialmente en una labor de carácter técnico y detallada, es conveniente hacer uso de la técnica de delegación legislativa que regula el artículo 33 del Estatuto de autonomía de Cataluña». Esta misma técnica fue la empleada por el Real Decreto Legislativo 1301/1986, de 28 de junio, por el que se adapta el Texto refundido de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor al ordenamiento jurídico comunitario, de conformidad con la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, que le autoriza para adecuar las *normas con rango de Ley* expresamente relacionadas en el anexo de la misma, al ordenamiento jurídico comunitario. Nótese la similitud, en este punto concreto, entre dicha Ley de bases de delegación y la Ley de Cataluña 2/1994, de 24 de marzo, que incluye igual autorización, a llevar a cabo por el mismo método, el Decreto Legislativo, y con indicación, así mismo, en un anexo, de todas las normas con rango de Ley que deben ser adaptadas. Como puede verse la utilización de la técnica mencionada no le era desconocida al legislador estatal, por lo que se comprende aún menos la elección llevada a cabo por el mismo de forma ciertamente inopinada.

(49) Son los casos de: —Aragón, Ley 3/1993, de 15 de marzo (BOA núm. 22, de 22 de marzo), que modifica la Ley de 22 de junio de 1984, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad [posteriormente modificada a su vez, por la Ley 1/1995, de 16 de febrero (BOA núm. 27, de 6 de marzo), del Presidente y del Gobierno de Aragón].—Canarias, Ley 5/1994, de 20 de julio (BOC núm. 89, de 22 de julio), autorizando al Gobierno de Canarias para la adaptación a la LPC de determinadas disposiciones legales autonómicas.—Cantabria, Ley 8/1994, de 28 de junio (BOC núm. 132, de 5 de julio), que modifica la Ley de 7 de mayo de 1994, de régimen jurídico del Go-

o bien por realizar directamente la adecuación utilizando la vía reglamentaria. En este último supuesto, se ha entendido que la adaptación autorizada por la LPC es trasladable sin más al ámbito autonómico, lo que como se verá no resulta conforme con el llamado Estado de las Autonomías.

Por otro lado, algunas Comunidades Autónomas, al autorizar la adecuación por vía reglamentaria (o por Decreto Legislativo, en el caso catalán) de las diversas Leyes procedimentales sectoriales, han establecido una cierta cautela al exigir el control parlamentario, aunque *a posteriori*, de la citada adecuación. Son los casos de la Disposición Final primera de la Ley de Canarias 5 /1994, de 20 de julio, de la Disposición Transitoria 5.ª punto 3 de la Ley de Aragón 3/1993, de 15 de marzo y del artículo 4 de la Ley de Cataluña 2/1994, de 24 de marzo.

D. Tras las anteriores reflexiones se ha de resolver, sin dilación, un problema de gran envergadura. Es éste el referido a la naturaleza de la autorización contenida en la Disposición Adicional tercera de la LPC. Se trata, en efecto, de averiguar si la citada Disposición Adicional contiene o no una cláusula de *deslegalización* (50). La deslegalización, como es sabido, puede tener lugar sobre aquellas materias que, pese a no estar reservadas por la Constitución a la Ley, han sido efectivamente reguladas por ella. Consiste, en definitiva, en la aprobación de una Ley que se limita a autorizar al Reglamento para que, en lo sucesivo, entre a operar dicha regulación. Las características básicas de esta técnica son dos: de una parte, la falta de contenido material de la Ley de deslegalización, que simplemente habilita al Reglamento a disciplinar una materia que hasta entonces le estaba vedada; de otra parte, la de que la deslegalización no se consume nunca, por lo que el Reglamento que se dicte es susceptible de ser modificado indefinidamente por la Administración, pudiendo además el legislador proceder en cualquier momento a regular por sí mismo esa materia. En una pri-

bierno y de la Administración de la Diputación Regional, adaptándola a la LPC, modificada a su vez, de forma puntual, por la Ley 10/1994, de 6 de octubre (BOC núm. 207, de 18 de octubre).—Madrid, Ley 7/1993, de 22 de junio (BOCM núm. 149, de 25 de junio), de adecuación a la LPC y modificación de las Leyes de 13 de diciembre de 1983 de Gobierno y Administración y 19 de enero de 1984 reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad. Por su parte, las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de La Rioja han procedido a la aprobación de sendas Leyes de Régimen Jurídico, adaptadas a la LPC, pero con posterioridad a la adecuación que fue realizada por vía de Decreto, sin habilitación legal autonómica. Se trata de las Leyes 2/1995, de 13 de marzo (BOPAP núm. 61, de 15 de marzo) y 3/1995, de 8 de marzo (BOLR núm. 30, de 11 de marzo).

(50) Sobre la deslegalización en general puede verse el análisis recogido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso... I, cit.*, págs 268-271.

mera aproximación, se observa que la remisión a normas reglamentarias que contiene la Disposición Adicional tercera, parece cumplir con todas las características mencionadas, por lo que podría afirmarse que contiene una verdadera deslegalización (51). Sin embargo, tras examinar atentamente dicha Disposición, se advierte que la misma se contrae a habilitar al Reglamento para que concrete con exactitud los términos de la derogación que previamente ha realizado la propia Ley (Disposición Derogatoria 1.<sup>a</sup>). En este aspecto, un Reglamento de adecuación no podrá modificar aquellos puntos de una Ley procedimental que no se opongan a lo establecido en la LPC, esto es, que no hayan sido derogados por la misma (52), ya que esta Ley limita el alcance del ejercicio de la potestad reglamentaria exclusivamente a «la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango», de modo que dichas normas procedimentales lleguen a estar conformes con ella (53).

(51) Así lo entienden, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso... II, cit.*, págs. 440 y 446; LÓPEZ MENUDO, F., *Reflexiones sobre la Ley 30/1992...*, cit., pág. 24; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *La adecuación de las normas reguladoras de los distintos procedimientos a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La peculiar adecuación llevada a efecto por el Legislador y Gobierno de Canarias (La Ley canaria 5/1994, de 20 de julio, y el Decreto del Gobierno de Canarias 164/1994, de 29 de julio)*, en REDA núm. 86, abril-junio 1995, págs. 183-184; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Incidencia de la nueva Ley...*, cit., pág. 19, quien afirma rotundamente que «estamos [...] ante un supuesto típico de deslegalización». En este sentido, por ejemplo, el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero (BOE núm. 95, de 21 de abril), por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, adecua a su vez a la LPC el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, concretamente su Título VI rubricado «Procedimiento sancionador y recursos»; pues bien, la Exposición de Motivos del mencionado Real Decreto afirma expresamente que la adecuación del mencionado Título VI a través de una norma de carácter reglamentario «es posible en virtud de la deslegalización operada» por la LPC.

(52) Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., *Reflexiones...*, cit., págs. 124-125, donde trae a colación el debate sobre el proyecto de Ley producido en el seno de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados entre NÚÑEZ PÉREZ (del Grupo Popular), quien aludió a que no quedaba claro si se trataba o no de una deslegalización, y FAJARDO SPINOLA (del Grupo Socialista), quien comenzó su respuesta afirmando la existencia de una verdadera deslegalización para luego llegar a la conclusión contraria. Como se ve la confusión no puede ser mayor. En este sentido la Exposición de Motivos del Real Decreto 441/1994, de 11 de marzo (BOE núm. 84, de 8 de abril), que aprueba el Reglamento de adecuación a la LPC de los procedimientos relativos a la concesión, mantenimiento y modificación de los derechos de propiedad industrial, afirma que «se ciñe estrictamente a modificar aquellas normas que se oponen o no están perfectamente armonizadas con la LPC que, en cualquier caso, será de aplicación directa o preferente en los supuestos de contradicción normativa que puedan producirse».

(53) De este modo, por ejemplo, el artículo 17 del Real Decreto 320/1994, de 25 de

Por tanto, si la norma procedimental tiene rango de Ley (54), la adaptación habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario y su contenido material deberá ser el ordenado por la LPC, sin que quepa llevar a cabo una modificación *ex novo* (esto es, una modificación que a pesar de no ser contraria a la LPC, no se contenga en la misma, lo que sí sería posible si se tratase de una verdadera deslegalización). El papel que dicha Ley reserva a la potestad reglamentaria tiene, pues, un contenido puramente formal (55). En estos términos debe ser entendido, en consecuencia, el vocablo 'adecuación', empleado por la citada Disposición Adicional tercera. No obstante, el mayor inconveniente estriba en

febrero, citado, adapta el artículo 80 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, a los artículos 107 y 114 de la LPC, transformando así, la posibilidad de interponer un recurso de alzada en el plazo de 15 días, por la de interponer un recurso ordinario en el plazo de 1 mes. El resto de las adecuaciones llevadas a cabo por el citado Real Decreto poseen el mismo carácter, no llevándose a cabo modificación alguna del Real Decreto Legislativo citado que no hubiera sido realizada previamente por la LPC.

(54) Si la norma procedimental tiene rango reglamentario, es obvio que el Reglamento de adecuación puede, al poseer rango suficiente, llevar a cabo la citada adecuación, además de modificar aquellos puntos de la norma procedimental que, aunque no sean contrarios a la LPC, se estime conveniente su variación. Si el procedimiento de que se trate se hallaba regulado mediante una norma con rango de Ley desarrollada a su vez por un Decreto, la norma reglamentaria que se dicte deberá limitarse a operar una estricta adecuación de la Ley y del Decreto de desarrollo, aunque sobre este último cabrá una modificación más amplia, siempre, claro está, dentro de los límites establecidos por la LPC y por la propia Ley procedimental adecuada a la misma. Así, por ejemplo, el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, dice en su Exposición de Motivos que «pendiente el desarrollo reglamentario (del Título VI —procedimiento sancionador y recursos— del Texto articulado de la Ley sobre la misma materia, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) y abierto el período de adecuación, se ha estimado necesario acometer ambas tareas en un mismo texto reglamentario».

(55) La Ley de Canarias 5/1994, de 20 de julio, que autoriza al Gobierno de Canarias para la adaptación a la LPC de determinadas disposiciones legales autonómicas, en su Exposición de Motivos señala que «se ha considerado procedente la utilización de una disposición de adaptación con rango reglamentario, a través de Decreto», por el siguiente fundamento (entre otros): «porque cualitativamente [...] la adaptación que se requiere afecta a elementos puntuales que precisan de una mera corrección formal en la que no incide ninguna actuación normativa de carácter innovador sino de mera adaptación a la legislación básica estatal, razón por la cual la adaptación por disposición reglamentaria no supondrá merma alguna de la capacidad normativa del Parlamento». BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *La adecuación de las normas reguladoras...*, cit., págs. 183-184, por su parte, se pregunta si es posible la adaptación de aquellas normas procedimentales que siendo compatibles con la LPC no se encuentran plenamente ajustadas a ella, a lo que el propio autor responde afirmativamente, pues define la adecuación como aquella «operación jurídica que tiene por finalidad resolver las incoherencias sustantivas y de índole terminológica producidas por la LPC en las normas precedentes (obra de sus derogaciones y modificaciones), así como desarrollar (adaptándolas) sus determinaciones, para que el conjunto normativo recomponga la integración sistémica perdida». A pesar de ello reconoce que la adecuación llevada a cabo por el Decreto del Gobierno de Canarias 164/1994, de 29 de julio, se limita a cuestiones puramente formales.

que la frontera entre dicha operación formal y la que resultaría de una verdadera deslegalización puede ser en ocasiones tan tenue que, a la hora de elaborar las normas de adecuación, por más cuidado que se ponga en evitarlo, sea difícil no traspasarla; es entonces cuando deberán entrar en juego los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que habrán de proceder a examinar si la Disposición Adicional tercera contiene o no una verdadera deslegalización, y, en su caso, a anular esa norma reglamentaria de adaptación por ser contraria a la LPC y consiguientemente, nula de pleno derecho.

E. Por lo demás, la adecuación resulta especialmente delicada en lo que se refiere a la «específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa [produce]» (Disposición Adicional tercera de la LPC), dada la pretendida ampliación que de los supuestos de silencio administrativo positivo realiza la nueva Ley, y más concretamente, su artículo 43.2.c), al establecer que se podrán entender estimadas aquellas «solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa». Por tanto, si la norma procedimental nada establece al respecto el silencio será siempre positivo. He ahí una de las poderosas razones que han exigido una rápida adecuación de las normas procedimentales especiales, dado que la mayoría de ellas nada disponían para el supuesto de la no resolución en plazo del procedimiento, habida cuenta que de acuerdo con el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el silencio era siempre negativo a menos que una disposición expresa estableciera lo contrario. Sin embargo, en aquellos supuestos en los que la Ley procedimental sectorial sí estableció los efectos del silencio, y tales efectos no son contrarios a los previstos por la LPC, el Reglamento de adecuación no podrá modificarlos, puesto que la citada Disposición Adicional tercera no produce una deslegalización. Por el contrario, sí cabrá dicha modificación cuando se trate de una norma procedimental de rango reglamentario (56).

(56) LÓPEZ RAMÓN, F., *Reflexiones...*, cit., págs. 125-126, se pregunta si esa «normativa de aplicación» a que alude el artículo 43.2.c) de la LPC, ha de ser siempre la contenida en los Reglamentos de adaptación. El propio autor responde que no, porque el citado artículo «simplemente exige que la normativa sectorial haya valorado expresamente el efecto del silencio de la Administración, sin imponer que tal valoración deba producirse precisamente con posterioridad a la entrada en vigor» de la LPC. «El papel de los Reglamentos de adecuación [...] debe así consistir prioritariamente en completar esa valoración de los efectos del silencio, cuando hubiera sido omitida por la normativa sectorial. Podrán también los Reglamentos de adecuación modificar los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio administrativo establecidos con anterioridad por vía reglamentaria. Pero, en cambio, no podrán alterar tales efectos cuando se hayan previsto en una Ley, dado que, como antes se ha argumentado, la Disposición Adicional 3.ª de la LPC no contiene una deslegalización».

Por otro lado, es obvio que la cláusula general o residual contenida en el artículo 43.2.c) de la LPC ha de ser respetada por todos los Reglamentos de adecuación, que no podrán contener, a su vez, cláusulas del mismo estilo pero de sentido contrario (57).

F. Mención aparte merece la posible aplicación de la Disposición que se viene comentando al ámbito de las Comunidades Autónomas, porque además de los problemas ya planteados, todos ellos trasladables en idénticos términos al ámbito autonómico, surge la duda de si existe algún título que permita al Estado habilitar, o acaso imponer, la adecuación de las distintas Leyes procedimentales autonómicas a la nueva Ley por vía reglamentaria. La respuesta ha de ser negativa, puesto que no existe título alguno que posibilite no ya la imposición, sino tampoco la habilitación. Como ha afirmado GARCÍA DE ENTERRÍA (58), las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómicos están presididas por el principio de separación o de competencia, por ello «una Ley estatal que penetrase en dicho ámbito autonómico, lejos de poder pretender alguna seguridad sobre las Leyes o incluso sobre los Reglamentos autonómicos, aun los más ínfimos, será radicalmente nula por violación de las normas constitucional y estatutaria». Por otro lado, en el juego de relaciones del esquema bases más desarrollo, no cabe que la Ley básica estatal prejuzgue el rango normativo del desarrollo autonómico, que vendrá únicamente determinado por el propio ordenamiento autonómico. De este modo, si en ese ámbito existe una norma procedimental con rango de Ley necesitada de adaptación a la Ley básica estatal (la LPC en este caso), será necesario que esa adecuación sea llevada a cabo por otra norma de igual rango o cuando menos que una norma con rango de Ley autorice la deslegalización, o como aquí se ha defendido, la adecuación por vía reglamentaria (59). Sin embar-

(57) Esta parece ser la intención del Decreto de Castilla y León 183/1994, de 25 de agosto (BOCL núm. 165, de 26 de agosto), cuyo artículo único, punto 1, letra b), establece como último supuesto de silencio negativo el de las «solicitudes formuladas en los restantes procedimientos en materia de gestión de personal y no relacionados anteriormente». Lo mismo ha de afirmarse respecto del Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, sobre adecuación a la LPC de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal, cuyo artículo 2, letra k), establece el silencio negativo en todos los procedimientos «no incluido[s] en el apartado 1 del artículo 3 de este Real Decreto [referido a los supuestos de eficacia estimatoria], cuya resolución implique efectos económicos actuales o pueda producirlos en cualquier momento...».

(58) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso...*, cit., Capítulo VI titulado *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, págs. 273-346.

(59) La Ley canaria 5/1994, de 20 de julio, señala en su Exposición de Motivos que «la habilitación por Ley del Parlamento de Canarias para la adaptación, por Decreto, de disposiciones legislativas autonómicas, constituye un acto de pleno reconocimiento de la

go, no ha sido éste el criterio seguido por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, por entender que la Adicional tercera de la LPC era habilitación suficiente para realizar la adecuación de sus diversas Leyes procedimentales por vía reglamentaria.

G. Otro problema que podría plantearse, y de hecho se ha planteado ya, viene determinado por el hecho de que la Disposición Adicional tercera otorga un *plazo de dieciocho meses para llevar a cabo la adecuación* transcurrido el cual esa habilitación cesa (60). Resulta claro que después del día 27 de agosto de 1994 el Gobierno puede modificar las normas reguladoras de los procedimientos sectoriales que posean rango reglamentario, porque la potestad reglamentaria, reconocida al Gobierno por el artículo 97 de la Constitución, incluye obviamente la facultad de modificar los Reglamentos que se hallen en vigor. Además, la citada modificación puede entenderse como producto de la autorización realizada por la Disposición Final de la LPC en favor del Consejo de Ministros para «dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente Ley sean necesarias». Pero si la norma procedimental tuviera rango legal, una vez transcurrido el plazo de dieciocho meses concedido por la nueva Ley, el Gobierno carece ya de habilitación suficiente para llevarla a cabo a través de un Reglamento. Esto es lo que ha sucedido con el Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre (BOE núm. 240, de 7 de octubre) que aprueba determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior y

autonomía normativa de nuestra Comunidad Autónoma y del principio de separación competencial que rige las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, considerándose insuficiente que para acometer la adaptación reseñada bastara la habilitación conferida al Gobierno de la Nación por la Disposición Adicional Tercera de la LPC, toda vez que esta última ha de entenderse circunscrita al ámbito estricto estatal». En parecidos términos se manifiesta la Ley de la Comunidad de Madrid 7/1993, de 22 de junio, de adecuación a la LPC, cuyo Preámbulo afirma que «en el ejercicio de sus competencias corresponde a la Comunidad de Madrid adoptar las medidas necesarias para la adecuación de sus normas de procedimiento administrativo a las prescripciones de aquella Ley. Considerando que alguna de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos de necesaria adecuación tienen rango de Ley, así como el próximo vencimiento del plazo que para culminar este proceso de adecuación fija la referida Ley, unido a los aspectos de carácter esencialmente técnico y en ocasiones promenorizado, justifican autorizar al Consejo de Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias de adecuación a la Ley estatal de los procedimientos administrativos regulados por norma con rango de Ley de la Comunidad de Madrid».

(60) PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., *Formularios Administrativos Generales...*, cit., pág. 11 (vid. así mismo, págs. 109 y 110), señalan que «el transcurso de plazo [...] no agota el ámbito del desarrollo reglamentario, que se podrá seguir produciendo en aquellas materias en las que no se trate de adecuar los procedimientos, sino exclusivamente de un fenómeno de colaboración legislativa de carácter convencional». Por tanto, transcurrido el plazo ya no será posible llevar a cabo la adecuación de las normas procedimentales anteriores a la LPC.

que, entre otros, adecúa el procedimiento para el reconocimiento del derecho a indemnización por daños y perjuicios sufridos por medios de transporte extranjeros en territorio nacional, regulado en la Ley 52/1984, de 20 de diciembre (61). Ha de entenderse entonces, que el citado Real Decreto adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho (y no sólo en este punto, como puede verse a lo largo del presente trabajo) (62).

En otro orden de cosas, es obvio que la norma de adecuación que se dicte no puede en ningún caso contradecir a la propia LPC, ni tan siquiera llevar a cabo precisiones en alguno de los puntos de la Ley que subviertan el espíritu de la misma. Esto es lo que parece pretender, no obstante, el citado Real Decreto 1879/1994, el cual, al trasladar a los procedimientos que adecúa la previsión contenida en el artículo 44 de la LPC relativa a la necesidad de solicitar la certifica-

(61) Sin embargo, el Ministerio para las Administraciones Públicas, en su publicación *Procedimientos Administrativos: Reglamentos de Adecuación de sus Normas Reguladoras a la Ley 30/1992*, Madrid, 1994, pág. 14, afirma que el mencionado Real Decreto carece del carácter de norma de adecuación «por haberse dictado con posterioridad a la conclusión del plazo previsto en la Disposición Adicional tercera de la LPC», sin explicar conforme a qué título habilitante modifica normas procedimentales anteriores a la LPC y contenidas en Leyes, a través de un Reglamento, como si el solo hecho de haber transcurrido un plazo tuviera la virtualidad de transformar la esencia de las cosas. Aunque el propio MAP confiesa, contradiciéndose, que incluye esa norma en la citada publicación «considerando su relación directa con el objeto de la presente obra» que no es otro que el de publicar todos y cada uno de los Reglamentos de adecuación dictados en el ámbito de la Administración General del Estado; el Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, es, sin duda alguna, una norma de adecuación dictada fuera del plazo concedido por la LPC.

(62) Lo mismo cabe decir respecto del ámbito autonómico, en el que el caso de Aragón resulta un paradigma perfecto de cómo no se debe actuar. La Disposición Transitoria 5.ª punto 1 de la Ley de Aragón 3/1993, de 15 de marzo (BOA núm. 32, de 22 de marzo), que modifica la Ley de 22 de junio de 1984, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad, exige («deberá» dice literalmente) a la Diputación General de Aragón que proceda a la adecuación de las diversas normas procedimentales (también de las que tengan rango legal) «antes del 27 de agosto de 1993» (en el ámbito estatal el Gobierno amplió a través de un Real Decreto-ley ese plazo hasta el 27 de agosto de 1994, pero tal ampliación no ha tenido lugar en Aragón, y según la tesis que se mantiene a lo largo del presente estudio, no puede trasladarse sin más la previsión estatal al ámbito autonómico). Pues bien, la citada Diputación General de Aragón sólo ha dictado un Reglamento dentro de dicho plazo: el Decreto 94/1993, de 28 de julio (BOA núm. 104, de 13 de septiembre), aunque esta norma no entró en vigor hasta el 14 de septiembre de 1993. Todos los demás Decretos llevan fecha posterior al 27 de agosto de 1993: 220/1993, de 22 de diciembre de 1993; 36/1994, de 23 de febrero de 1994; 59/1994, de 6 de abril; 125/1994, de 7 de junio. Por si quedaba alguna duda sobre el plazo de la adecuación, con posterioridad al 27 de agosto de 1994 (fecha que opera en el ámbito estatal), se dictó el Decreto 227/1994, de 29 de noviembre (BOA núm. 148, de 12 de diciembre). ¡Y todos esos Reglamentos adecúan normas con rango de Ley! No se puede imaginar mayor desatino.



ción de los actos presuntos para obtener su eficacia, permite a la Administración resolver expresamente sobre el fondo durante el plazo concedido para la emisión de la mencionada certificación, «sin vinculación, con los efectos atribuidos a la resolución presunta cuya certificación se ha solicitado» (artículo 7); será posible, así, que en aquellos casos en los que dicho Real Decreto prevea la estimación de las solicitudes no resueltas en plazo, una vez transcurrido éste y solicitada la certificación por el interesado, la Administración resuelva en sentido negativo. No es éste, sin embargo, el resultado querido por la Ley cuando anuda los efectos, estimatorios o desestimatorios, de la falta de resolución, al mero transcurso de un plazo (64). Por ello, en los casos de silencio positivo, la resolución producida fuera de plazo deberá tener siempre efectos estimatorios, puesto que el silencio ya se ha producido, esto es, existe ya un acto estimatorio aunque sea presunto. En otro caso se estaría permitiendo a la Administración ir contra sus propios actos sin someterse a procedimiento alguno, lo que se opone a lo establecido en los artículos 102 y 103 de la LPC. De estimarse esta postura correcta, el citado Real Decreto sería, en ese punto, contrario a la LPC, y por tanto nulo de pleno derecho de acuerdo con lo establecido en los artículos 51 y 62.2 de la misma.

Restan aún un par de cuestiones por matizar. En primer lugar, una vez cumplida la previsión que se contiene en la Disposición Adicional tercera, esto es, una vez aprobada dentro de plazo la normativa de adecuación de un determinado procedimiento, éste se hallará regulado por la norma procedimental adaptada y por la LPC. La mayor par-

(63) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R. *Curso... I, cit.*, págs. 578-579, donde se afirma que «existiendo ya desde el momento del vencimiento del plazo legal para resolver un acto presunto de un contenido predeterminado por la Ley, es obvio que la Administración no puede producir libremente en el plazo de veinte días a contar de la solicitud de la certificación una resolución de sentido contrario a aquél, sino en los límites que para la revisión de oficio de los actos administrativos se establecen en los artículos 102 y sigs. [...] la resolución que pueda dictarse en los veinte días [...] deberá respetar los efectos estimatorios que 'se producirán' según el artículo 43.1 de la LPC, es decir, que se habrán producido ya, al vencimiento del plazo legal de resolución, so pena de incurrir en una revisión de oficio que la propia LPC prohíbe para los actos declarativos de derechos, fuera de los supuestos excepcionales que prevé en sus artículos 102 y 103 y de los procedimientos específicos que dichos preceptos regulan, entre los cuales no figura, por cierto, el que contempla el artículo 44.2». En el mismo sentido puede verse, por ejemplo, VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA, J.L., *Principios de Derecho Administrativo, Tomo II, Actos, Recursos, Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3.ª edición, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1993, págs. 84 y sigs. En contra de esta postura que aparece claramente como más correcta, puede verse GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Monografías Civitas, Madrid, 1994, págs. 67 y sigs.

te de estas normas de adecuación han dispuesto su entrada en vigor el mismo día o al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial correspondiente, y cuentan, así mismo, con una Disposición Transitoria estableciendo que los procedimientos en tramitación se regirán por la normativa anterior. Esta normativa, como se ha dicho, está formada, de un lado, por los preceptos de la LPC que se engloban dentro del régimen jurídico, de otro lado, por los preceptos de dicha Ley que a pesar de tener carácter procedimental no necesitan ser adaptados y, en último término, por la norma procedimental especial o sectorial anterior a la LPC.

En segundo lugar, si el Reglamento de adaptación se dicta con posterioridad al plazo concedido por la Disposición Adicional tercera, o sea, después del 27 de agosto de 1994, además de las dudas expresadas anteriormente en cuanto a la validez general de esa adecuación dictada fuera de plazo, no podrá contener una Disposición Transitoria del mismo tenor, puesto que podría reputarse contraria a lo establecido en la Disposición Transitoria segunda punto 3 de la LPC, que dice así: «A los procedimientos iniciados con posterioridad al término del plazo de dieciocho meses a que se refiere la disposición adicional tercera, les será de aplicación, en todo caso, lo dispuesto en la presente Ley». Esto ha sucedido con el Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, ya mencionado, cuya Disposición Transitoria establece que «los procedimientos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto, que se hayan iniciado con anterioridad a su entrada en vigor, se regirán por la normativa anterior». Conforme a esta norma cabría interpretar que a todos los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor del Real Decreto se les aplicará la normativa anterior, lo que resulta contrario a la citada Disposición Transitoria segunda, punto 3, de la Ley, que impone la aplicación total de la misma para todos los procedimientos que se inicien después del 27 de agosto de 1994, aunque no se haya aprobado el Reglamento de adecuación correspondiente. Por tanto la Disposición Transitoria del Real Decreto sería nula de pleno derecho por infringir lo establecido en una norma con rango de Ley (artículos 51 y 62.2 de la LPC) (64). No obstante, puede interpretarse el término «normativa anterior» en un doble sentido, puesto que en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto (el 8 de octubre de 1994), pueden existir dos tipos de procedimientos «vivos»: en primer lugar, los iniciados antes del 27 de agosto de 1994, a los que se aplicará la normativa anterior a la LPC en los términos ya vistos, y en segundo lugar, los iniciados después del 27 de agosto

(64) Vid. en este mismo sentido, PÉREZ ALVAREZ, M.A., *El Derecho transitorio en la nueva Ley...*, cit., pág. 65.

pero antes del 8 de octubre, que se regirán por la LPC pero también por la normativa sectorial anterior en todo lo que no contradiga a la misma, pues se entiende que dicha Ley no opera una derogación total de las citadas normas procedimentales ya que su Disposición Derogatoria, punto 3, establece: «Se declaran expresamente en vigor las normas, cualquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley». Esta misma vigencia de la normativa sectorial, anterior pero conforme con la nueva regulación, tendrá lugar respecto de todos aquellos procedimientos cuya norma reguladora nunca llegue a ser adaptada, resultando de este modo la adecuación como algo no absolutamente imprescindible, aunque sí muy conveniente dado que su ausencia puede provocar aún mayores controversias.

Por último queda por referir cómo desgraciadamente se han cumplido las más pesimistas previsiones que en un primer momento se realizaron sobre todo este proceso de adecuación normativa, porque a todos los problemas expuestos, por si fueran pocos, se les une el hecho de las graves diferencias normativas que en la regulación de procedimientos absolutamente idénticos se han abierto entre las distintas Administraciones Públicas en evidente contradicción con lo previsto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución (65). Como botón de muestra, resulta suficientemente representativo el Decreto de Galicia 266/1994, de 29 de julio (DOG núm. 165, de 26 de agosto), que en su Anexo I establece un plazo de 6 meses para resolver el procedimiento para la adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública; mientras tanto, y repárese en las fechas de publicación y en el idéntico color político de ambos gobiernos autonómicos, el Decreto de Castilla y León 183/1994, de 25 de agosto (BOCL núm. 165, de 26 de agosto), en su artículo único, punto 10.1, señala para el mismo procedimiento un plazo de resolución de 24 meses (*¡sic!*).

## V.- CONCLUSIÓN

De lo apuntado a lo largo de este estudio se deduce con claridad, que ni la LPC ni todos sus Reglamentos de adecuación han conseguido

(65) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso...II, cit.*, pág. 447, afirman que «hay [...] razones sobradas para temer que la LPC desencadene un proceso de imposición progresiva de los particularismos sobre sus propios principios generales no muy distinto del que terminó destruyendo el sistema implantado hace cien años por la Ley Azcárate, en clara contradicción con la explícita exigencia constitucional de garantizar a los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18.ª de la Constitución)...».

do salvaguardar el principio de seguridad jurídica, que se encuentra, como es bien sabido, constitucionalmente garantizado (artículo 9.3 de la Constitución). Se vulnera, de este modo, el derecho de los ciudadanos a la seguridad jurídica, según el cual, las normas han de ser claras y precisas, para que, por un lado, los ciudadanos sepan en todo momento cuáles son sus derechos y obligaciones y, por otro, no den lugar a soluciones contradictorias cuando se procede a su aplicación (66). Por último, tampoco se ha logrado uno de los objetivos fundamentales de la Ley: el cumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución de garantizar a todos los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones Públicas (67), pues se ha dado primacía, no se sabe si por descuido o intencionadamente, a los diversos particularismos regionales, y aún sectoriales, por encima de la ejecución del citado deber constitucional.

(66) *Vid.*, la STS de 9 de junio de 1994, Sala 3.ª-Sección 3.ª, Ponente: MARTÍNEZ SANJUAN, Aranzadi 5151.

(67) En este orden de cosas, resultan sumamente expresivas las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en *La problemática puesta en aplicación...*, *cit.*, pág. 674: «la idea de un código o texto único que, como quiere expresamente la Constitución, 'garantizará a los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones públicas', la idea de un 'procedimiento administrativo común' por encima de todas las Administraciones territoriales, ha quedado liquidada, pura y simplemente, pulverizada como por una bomba de fragmentos, y ello, para sorpresa general, en el mismo momento en que se trataba de su puesta en práctica».